

**Mémoire sur la Ligne directrice sur les exigences en  
matière de suffisance du capital – Unions réciproques**

**Présenté à M<sup>e</sup> Anne-Marie Beaudoin**  
Secrétaire générale  
Autorité des marchés financiers

Mai 2019

---

Le Bureau d'assurance du Canada est l'association qui représente les sociétés privées d'assurance de dommages. L'industrie de l'assurance de dommages joue un rôle de premier plan dans l'économie québécoise en permettant à la population de se prémunir contre des sinistres pouvant avoir un impact important sur sa sécurité financière en protégeant son patrimoine.

Pour mener à bien sa mission, le BAC :

- maintient des relations suivies avec le gouvernement, les consommateurs et toute autre partie concernée;
- intervient dans des dossiers réglementaires et législatifs;
- fait équipe avec le gouvernement et avec divers intervenants dans des initiatives de prévention;
- informe le grand public en matière d'assurance, tant dans le quotidien qu'en situation de crise;
- élabore des campagnes de sensibilisation à l'intention des consommateurs.

Le BAC est non seulement le porte-parole de l'Industrie, mais aussi un précieux partenaire pour les gouvernements, les intervenants du milieu de l'assurance de dommages et les consommateurs.

**Bureau d'assurance du Canada**

1981, avenue McGill College, bureau 620

Tour BNP Paribas

Montréal (Québec) H3A 2Y1

Mai 2019

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX.....</b>	<b>2</b>
<b>2. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LIGNE DIRECTRICE.....</b>	<b>3</b>
2.1. CHAMP D'APPLICATION (P. 2).....	3
2.2. APPROBATION PRÉALABLE DE L'AUTORITÉ (P. 4) .....	3
2.3. CAPITAL RÉGLEMENTAIRE (P. 2).....	4
2.4. RISQUE DE LIQUIDITÉ.....	5
<b>3. CONCLUSION .....</b>	<b>5</b>



## **1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX**

La Loi sur les assureurs (L.A.) a introduit au Québec un tout nouveau type d'assureur : les unions réciproques. Il s'agit d'un nouveau choix pour les consommateurs et les organismes de se protéger contre les risques pouvant affecter leur patrimoine.

La L.A. prévoit des dispositions différentes pour les unions réciproques de celles applicables aux assureurs de dommage. De plus, plusieurs dispositions de la L.A. visant la conduite des assureurs sont allégées et, dans certains cas, inapplicables aux unions réciproques. Le BAC note d'entrée de jeu deux distinctions importantes :

- Contrairement aux assureurs, les unions réciproques n'ont pas l'obligation d'être membre d'un organisme d'indemnisation (article 89 et 194, L.A.).
- Les pouvoirs de l'Autorité d'encadrer par des lignes directrices et des règlements les unions réciproques sont plus limités que pour les assureurs traditionnels. L'article 195 de la L.A. permet à l'Autorité d'établir des lignes directrices et des règlements pour les unions réciproques uniquement sur le maintien de l'actif de l'union réciproque pour s'assurer de l'exécution des engagements pour leurs activités d'assureur, au fur et à mesure de leur exigibilité. Or, au Québec et au Canada, la réglementation sur l'encadrement des assureurs a traditionnellement établi des règles prudentielles pour encadrer tant la conduite des assureurs que leur solvabilité. Or, ces deux types de règles, complémentaires, ont un objectif commun : la protection des consommateurs et de leurs patrimoines dans un environnement financièrement stable.

Considérant que les unions réciproques ne sont pas assujetties aux mêmes règles que les assureurs et que conséquemment, les consommateurs ne bénéficient pas des mêmes protections, le BAC est d'avis qu'il est nécessaire d'ajuster les règles sur la solvabilité des unions réciproques afin de combler cette différence. À cet égard, le BAC constate à la lecture du projet de ligne directrice que l'Autorité a pris en considération ces différences et a été soucieuse de prévoir des mécanismes différents pour tenir compte des risques que pose la conduite des affaires d'une union réciproque. Le BAC tient également à souligner l'initiative de l'Autorité d'inclure la section 1.3.1 de la page 5 du projet de la ligne directrice qui requiert une approbation préalable de celle-ci pour l'exercice de certaines activités. Cette initiative permet à cette dernière d'agir de manière proactive et en prévention.

Le BAC tient également à mentionner qu'il serait intéressant que l'Autorité complète sa supervision des unions réciproques en prévoyant un règlement en vertu de l'article 188, alinéa 1, paragraphe 8 de la L.A. Cet article permet à l'Autorité de prévoir des règles obligatoires au contrat entre les adhérents d'une union réciproque. Le BAC constate que plusieurs juridictions, dont la Floride<sup>1</sup>, la Californie<sup>2</sup> et New York,<sup>3</sup> rendent certaines des

---

<sup>1</sup> Article 629.101 des Florida Statutes, consulté le 10 mai 2019 : [http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App\\_mode=Display\\_Statute&Search\\_String=&URL=0600-0699/0629/Sections/0629.101.html](http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App_mode=Display_Statute&Search_String=&URL=0600-0699/0629/Sections/0629.101.html)

<sup>2</sup> Article 1280.7 du Insurance Code, consulté le 10 mai 2019 : [http://leginfo.ca.gov/faces/codes\\_displayText.xhtml?lawCode=INS&division=1.&title=&part=2.&chapter=3.&article=1](http://leginfo.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=INS&division=1.&title=&part=2.&chapter=3.&article=1).



dispositions contractuelles obligatoires afin de protéger les personnes qui ont adhéré à une union réciproque.

Le BAC comprend que les unions réciproques doivent respecter les lois applicables notamment quant à la distribution de produits et services d'assurance et à l'expertise en règlement des sinistres. Par conséquent, ses commentaires se limitent à l'encadrement des unions réciproques en matière de solvabilité et de règles prudentielles.

Le BAC constate que le projet de ligne directrice réfère, à plusieurs occasions, aux « filiales » de l'union réciproque, à sa participation dans une coentreprise, ou encore aux placements qu'elle effectue. Or, la Loi sur les assureurs est claire à ce sujet : contrairement à un assureur traditionnel, une union réciproque n'est pas une personne morale (art. 23 al. 2 de la Loi sur les assureurs), et n'est qu'un ensemble de personnes réciproquement liées par des contrats d'assurance. L'application sans adaptation des concepts utilisés dans le projet de ligne directrice, dont les filiales, soulève plusieurs questions dans le contexte particulier des unions réciproques, et plus généralement, du droit corporatif.

## 2. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LIGNE DIRECTRICE

### 2.1. Champ d'application (p. 2)

Le BAC constate que la ligne directrice ne serait applicable qu'aux unions réciproques « formées conformément au Code civil ou une loi applicable dans une autre juridiction au Canada et qui sont autorisées à exercer l'activité d'assureur au Québec » (p. 2). Étant donné le caractère particulier des unions réciproques et l'arrivée potentielle de plateformes technologiques de « *peer-to-peer* » formées à l'extérieur du Canada, nous nous interrogeons quant à la nécessité d'élargir le champ d'application de la ligne directrice à toute union réciproque autorisée à exercer l'activité d'assureur au Québec, nonobstant son lieu de formation, afin de protéger adéquatement les consommateurs québécois.

Ainsi, le BAC recommande donc de modifier le libellé comme suit :

**« La présente ligne est applicable à toutes les unions réciproques ~~« formées conformément au Code civil ou une loi applicable dans une autre juridiction au Canada et qui sont autorisées à exercer l'activité d'assureur au Québec. »~~**

### 2.2. Approbation préalable de l'Autorité (p. 4)

Cette section prévoit l'obtention d'approbation préalable à l'égard d'activités ou d'opérations financières considérées plus à risque. Pour la compléter, le BAC recommande d'introduire des obligations de divulgation à l'Autorité par l'union réciproque lorsque sa situation financière devient précaire et que celle-ci pourrait ne plus être en mesure de respecter ses engagements envers ses adhérents. L'obligation de divulgation est d'ailleurs un mécanisme utilisé par

---

<sup>3</sup> Article 6106 du *Insurance law*, consulté le 10 mai 2019 : <https://codes.findlaw.com/ny/insurance-law/isc-sect-6106.html>



l'Autorité pour certaines situations. C'est le cas notamment dans la Ligne directrice sur les saines pratiques commerciales qui exigent à la page 20 qu'un assureur divulgue à l'Autorité tout manquement à la protection des renseignements personnels susceptibles de nuire aux intérêts et aux droits des consommateurs ainsi qu'à la réputation de l'institution. Le BAC recommande d'ajouter une obligation similaire qui pourrait se lire comme suit : « L'union réciproque informe l'Autorité lorsque sa situation financière est susceptible de nuire aux intérêts et aux droits des adhérents et des consommateurs ainsi qu'à la réputation de l'union réciproque. »

### **2.3. Capital réglementaire (p. 2)**

Actuellement, le projet de la ligne directrice prévoit un ratio cible d'intervention (solvabilité) de 250 % à l'article 2.2.2.1. Le BAC salue l'initiative d'augmenter ce taux (comparativement aux assureurs de dommages) et s'interroge même sur sa suffisance considérant que :

- Les règles prudentielles établies par l'Autorité ne sont pas applicables aux unions réciproques. Ainsi, l'ensemble de la mécanique visant les pratiques de gestion saine et prudente et le traitement équitable du consommateur ne profitera pas à ceux qui décideront d'utiliser les unions réciproques pour protéger leur patrimoine. Le BAC souligne par ailleurs que certaines provinces, dont l'Alberta, exigent des unions réciproques qu'elles respectent les mêmes exigences que les assureurs en matière d'investissements;
- Les unions réciproques ne sont pas soumises à la Société d'indemnisation en matière d'assurance. Cet organisme d'indemnisation offre une protection supplémentaire en cas d'insolvabilité d'un assureur. Or, cette protection additionnelle ne sera pas offerte au consommateur qui placera son risque avec une union réciproque et conséquemment, l'insolvabilité de celle-ci aura une plus grande répercussion sur le patrimoine du consommateur;
- L'article 23 de la L.A. permet à une union réciproque de demander une autorisation à l'Autorité pour exercer l'activité d'assureur sans avoir le capital minimum de 5 000 000 \$. Le capital minimum est un autre mécanisme de protection pour s'assurer de la viabilité financière d'un assureur envers ses assurés. Cette protection supplémentaire pour les consommateurs n'est donc pas automatiquement présente lors de la création d'une union réciproque.

Également, le BAC croit qu'il pourrait être nécessaire d'augmenter ce pourcentage lorsqu'une union réciproque offre des contrats d'assurance responsabilité civile ou professionnelle ou couvre des activités à haut risque. D'ailleurs, plusieurs juridictions américaines ont mis en place des mesures spécifiques et renforcées lorsque les unions réciproques offrent de telles



couvertures d'assurance. Par exemple, la Californie a édicté des règles particulières pour les unions réciproques pour l'assurance responsabilité des médecins<sup>4</sup>.

Aussi, la notion de suffisance peut diverger grandement en fonction de la structure et des activités d'une union réciproque. En effet, un pourcentage du ratio cible d'intervention pourrait être suffisant pour une union réciproque qui assure des entreprises sophistiquées ayant un gestionnaire de risque tandis qu'il ne le serait pas pour une union réciproque qui assure des consommateurs (particuliers). Ainsi le BAC croit que l'Autorité devra s'assurer que le ratio cible interne de capital (capital excédentaire) des unions réciproques soit évalué de manière adéquate en fonction de leurs risques.

#### **2.4. Risque de liquidité**

La Ligne directrice sur la gestion du risque de liquidité a été modifiée récemment pour y assujettir tous les assureurs de dommages. À la page 6 de l'introduction, l'Autorité précise que : « Par ailleurs, l'actualisation de la ligne directrice innove également en mettant en place un processus d'évaluation de l'adéquation du niveau de liquidités afin d'améliorer la discipline du marché et de renforcer l'encadrement du risque d'insolvabilité des institutions ». Le BAC est d'avis que les unions réciproques peuvent présenter le même risque de liquidité que les autres assureurs de dommages et que conséquemment la ligne directrice sur le risque de liquidité devrait s'appliquer à elles ou encore que le projet de ligne directrice inclut une section sur le risque de liquidité.

### **3. CONCLUSION**

Le BAC est préoccupé par l'introduction d'un système à deux vitesses. L'impossibilité pour l'Autorité d'encadrer intégralement les pratiques de gestion saine et prudente et les saines pratiques commerciales des unions réciproques aura possiblement un impact sur la protection des consommateurs.

Le BAC salue par ailleurs l'approche de l'Autorité qui, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont octroyés, augmente certaines exigences du ratio cible d'intervention pour contrebalancer le déséquilibre créé par la loi. Selon le BAC, il est effectivement nécessaire que les règles sur la solvabilité des unions réciproques, seul rempart de protection pour les consommateurs, soient efficaces pour protéger leur patrimoine et leur offrir un environnement financièrement stable.

Le BAC compte sur la vigilance de l'Autorité qui sera essentielle afin de prévenir les problèmes en amont et demeure disponible pour en discuter plus amplement selon les besoins de l'Autorité.

– Fin du document –

---

<sup>4</sup> Article 1280.7 du *Insurance Code*, page consulté le 10 mai 2019 : [http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes\\_displayText.xhtml?lawCode=INS&division=1.&title=&part=2.&chapter=3.&article=1](http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=INS&division=1.&title=&part=2.&chapter=3.&article=1).

